

Kinh nghiệm phát triển các khu kinh tế cửa khẩu của Trung Quốc và một số hàm ý đối với Việt Nam

Lê Tuấn Hùng

Công ty thuốc Thú Y Năm Thái — GMP - WHO

Kể từ khi thành lập đến nay, các khu kinh tế cửa khẩu (KTCK) ở Việt Nam đã có những đóng góp rất lớn đối với sự phát triển kinh tế của các tỉnh biên giới. Sự phát triển của các khu KTCK này tác động đến mọi lĩnh vực của đời sống xã hội đất nước nói chung và các tỉnh biên giới nói riêng. Nhờ việc hình thành và phát triển các khu KTCK, tiềm năng và ưu thế của các địa phương biên giới đã được phát huy, hoạt động giao lưu, buôn bán với các địa phương của các nước láng giềng đã được mở rộng. Từ đó góp phần cải thiện chất lượng cuộc sống người dân địa phương và các khu vực lân cận, cải thiện cơ sở hạ tầng, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội địa phương. Chính vì vậy, việc thực hiện đồng bộ các giải pháp nhằm thúc đẩy sự phát triển của các khu KTCK ở Việt Nam, trong đó, bao gồm việc học hỏi kinh nghiệm của các quốc gia đi trước như Trung Quốc trong việc

1. Khái quát sự hình thành và phát triển các khu kinh tế biên giới của Trung Quốc

Sau hơn 20 năm mở cửa, mặc dù, khu vực biên giới Trung Quốc (gồm 8 tỉnh và khu tự trị) đã có sự đầu tư và khai thông một cách tích cực, nhưng nhìn chung vẫn lạc hậu và có khoảng cách khá xa với các khu vực khác của Trung Quốc. Chính vì vậy, việc Trung Quốc kiên trì theo đuổi đường lối mở cửa với những thay đổi trong chính sách phát triển kinh tế đã giúp cho việc mở cửa vùng biên giới được đẩy mạnh. Trong thời kỳ này, đã có một số chính sách phát triển mới ra đời như chính sách cho phép một số tỉnh biên giới được mở cửa, thông thương với các địa phương của các nước lân cận. Chính sách cải cách mở cửa biên giới của Trung Quốc không chỉ với mục đích mang lại nguồn lợi cho Chính phủ trung ương mà còn “nới quyền, nhường lợi” cho các địa phương vùng biên giới. Các chính sách phát triển kinh tế cửa khẩu nêu trên của chính phủ Trung Quốc được thực hiện với các nội dung không giống nhau, tùy thuộc vào đặc thù của từng tỉnh biên giới.

Chính sách mở cửa vùng biên giới đất liền cũng hướng tới việc khai thác thị trường, tiêu thụ hàng công nghiệp địa phương và cung cấp nguyên vật liệu cho các ngành công nghiệp Trung Quốc theo phương châm: “tam khứ, nhất bố” (tam khứ: xuất khẩu hàng hóa, lao động, thiết bị, kỹ thuật; nhất bố: nhập khẩu về những mặt hàng thiếu hoặc khan hiếm ở Trung Quốc). Tư tưởng chủ đạo của Trung Quốc trong việc mở cửa vùng biên giới là cho phép các tỉnh (khu tự trị) hợp tác kinh tế trực tiếp với các nước láng giềng, theo nhiều hướng, nhiều hình thức và nhiều con đường, tùy điều kiện cụ thể của từng địa phương.

2. Chính sách của Trung Quốc trong phát triển các khu kinh tế biên giới

Với chủ trương mở cửa, phát triển kinh tế biên giới, chính phủ Trung Quốc đã có những chính sách cụ thể trong việc xây dựng và phát triển các khu kinh tế biên giới.

Thứ nhất, chính phủ Trung Quốc tạo dựng được khuôn khổ pháp lý, môi trường, điều kiện khá đầy đủ để phát triển khu kinh tế biên giới. Các quy định đó cụ thể như sau: Về hình thức khu kinh tế biên giới bao gồm: i) Chợ mậu dịch biên giới. Đây là khu vực biên giới nằm trên tuyến đường biên giới, do Chính phủ phê chuẩn hoặc chỉ định, thực hiện hoạt động trao đổi hàng hoá trong phạm vi số lượng, kim ngạch không vượt quá quy định. ii) Mậu dịch tiểu ngạch biên giới: Chỉ các doanh nghiệp thuộc các huyện biên giới (sau đây gọi tắt là khu vực biên giới) nằm trên tuyến đường biên giới của Trung Quốc, được Chính phủ Trung Quốc phê chuẩn cho phép mở cửa hoạt động. Các doanh nghiệp này có quyền kinh doanh mậu dịch tiểu ngạch biên giới, thông qua các cửa khẩu biên giới đã được Chính phủ Trung Quốc chỉ định. Hoạt động mậu dịch này được tiến hành với các doanh nghiệp thuộc khu vực biên giới của các nước láng giềng hoặc các cơ quan mậu dịch khác.

Thứ hai, phân quyền cho các địa phương biên giới. Căn cứ vào chính sách ưu tiên cho thành phố huyện, thị biên giới mở cửa mà Chính phủ Trung Quốc đã phân cấp thu thuế biên giới, toàn bộ số tiền thu được để lại cho địa phương đầu tư cơ sở hạ tầng. Chính quyền địa phương tự định ra các mức thuế suất phải thu theo nguyên tắc: Mức thuế mặt hàng cùng chủng loại, cấp tính quy định phải thấp hơn mức thuế của

Trung ương; cấp huyện, thị quy định phải thấp hơn mức thuế của cấp tỉnh và chỉ được thu ở các cửa khẩu địa phương. Các cửa khẩu quốc tế do Hải quan thu và nộp về ngân sách Trung ương. Hàng năm Nhà nước trung ương cấp một khoản tiền tương ứng để xây dựng, tu bổ các cửa khẩu. Ngoài ra, địa phương còn được sử dụng số tiền thuế lệ phí hàng hoá qua biên giới để xây dựng, tu bổ cơ sở hạ tầng ở vùng biên giới.

Thứ ba, thực thi phát triển khu kinh tế biên giới của các địa phương. Căn cứ trên những quy định và phân cấp của chính quyền trung ương, các địa phương biên giới có khu kinh tế biên giới, có các quyền sau: i) Tự quyết về quản lý, phát triển khu kinh tế biên giới tại địa phương mình. Cụ thể các hoạt động của chính quyền địa phương là quy hoạch, xây dựng cơ sở hạ tầng tại khu kinh tế biên giới bằng nguồn tiền Trung ương hỗ trợ và nguồn thu tại địa phương để tạo thuận lợi cho sản xuất, kinh doanh thuận lợi của các nhà đầu tư. ii) Ban hành các quy tắc hoạt động kinh doanh tại khu kinh tế biên giới. iii) Vận động thu hút đầu tư vào khu thông qua các cơ chế chính sách ưu đãi.

Điểm đặc biệt trong chính sách phát triển khu kinh tế biên giới của Trung Quốc là nguồn thu từ thương mại biên giới như thuế, phí, tiền thuê đất..., các địa phương được quyền giảm hơn so với quy định chung nên tạo ra lợi thế lớn trong thu hút đầu tư, sản xuất kinh doanh và phát triển khu kinh tế biên giới trên địa bàn của mình. Ngoài những quy định chung rõ ràng, chính quyền Trung ương còn cho các địa phương quản lý khu kinh tế biên giới một cách linh hoạt.

3. Một số hàm ý đối với việc phát triển khu kinh tế cửa khẩu của Việt Nam

3.1. Đối với Chính phủ

Thứ nhất, từ kinh nghiệm của Trung Quốc cho thấy, chính phủ Trung Quốc đã có chính sách rất cụ thể trong việc đầu tư cơ sở hạ tầng, ưu đãi thuế cho hoạt động kinh doanh tại các khu KTCK. Chính vì vậy, để tiếp tục phát triển, khai thác hiệu quả tiềm năng, thế mạnh địa phương, ngoài huy động nguồn lực địa phương cho phát triển khu KTCK, đề nghị các bộ, ngành Trung ương tiếp tục quan tâm, đề xuất với Chính phủ ưu tiên tập trung đầu tư cơ sở hạ tầng các cửa khẩu biên giới; Có những ưu đãi nhất định cho các khu KTCK, tạo thuận lợi cho các doanh nghiệp đang tham gia hoạt động trong khu KTCK.

Thứ hai, chính phủ Trung Quốc đã có sự phân cấp cụ thể, rõ ràng cho các địa phương trong quản lý các khu KTCK. Điều đó đã tạo được tính chủ động của các địa phương trong phát triển các khu KTCK. Chính vì vậy, Chính phủ Việt Nam cần phân cấp mạnh hơn cho ủy ban nhân dân các tỉnh. Việc phân cấp quản lý cần được thực hiện theo hướng: phân cấp thu thuế xuất nhập khẩu của Hải quan cho các xã có quan hệ trao đổi hàng

hoá nhưng chưa có lực lượng Hải quan, cũng như trong các quan hệ đàm phán với các nước láng giềng. Quán triệt và làm tốt việc kết hợp tốt giữa các bộ, ngành trung ương với Ủy ban nhân dân các tỉnh trong việc tổ chức chỉ đạo. Theo đó, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước theo lĩnh vực được giao đối với khu KTCK. Bên cạnh đó, Chính phủ Việt Nam cần có cơ chế điều hành linh hoạt các hoạt động tại các khu KTCK biên giới, thích ứng với chính sách biên mậu của các nước láng giềng, đặc biệt là với Trung Quốc.

3.2. Đối với các địa phương

Thứ nhất, trong thời gian qua, tại các địa phương đang quản lý các khu kinh tế cửa khẩu, việc huy động nguồn lực đầu tư từ các thành phần kinh tế vào khu KTCK chưa tương xứng với tiềm năng, thế mạnh do môi trường đầu tư chậm được cải thiện, thiếu sức hấp dẫn. Do đó, để phát triển mạnh các hoạt động thương mại, dịch vụ trong các khu KTCK cũng như nâng cao hiệu quả hoạt động trao đổi hàng hóa qua biên, cần đẩy mạnh thu hút đầu tư để xây dựng và nâng cấp hệ thống cơ sở hạ tầng trong khu KTCK và các khu vực cửa khẩu phục vụ cho các hoạt động XNK như hệ thống giao thông, nhà kho, bến bãi, phương tiện bốc xếp tại các cửa khẩu và các điều kiện về cơ sở hạ tầng viễn thông và công nghệ thông tin, tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp XNK trong vận chuyển hàng hóa... Trong đó, việc đẩy mạnh thu hút vốn FDI là biện pháp hữu hiệu để bổ sung vốn đầu tư cần thiết trên địa bàn các khu KTCK và bước đầu góp phần cải thiện hệ thống cơ sở hạ tầng, nhất là hạ tầng du lịch - dịch vụ. Đồng thời, để phát huy hiệu quả hơn nữa từ nguồn vốn FDI đóng góp vào sự phát triển của các khu KTCK, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp FDI phát triển mạnh trên địa bàn, các ngành chức năng cần tập trung rà soát quy hoạch và công bố định hướng thu hút, quản lý đầu tư nước ngoài, xây dựng danh mục các dự án kêu gọi đầu tư tầm nhìn 2030; kịp thời giải quyết những khó khăn vướng mắc của các nhà đầu tư, thông qua đó tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp yên tâm đầu tư, sản xuất kinh doanh tại các khu KTCK.

Thứ hai, xuất phát từ đặc điểm cụ thể của khu KTCK có phạm vi rộng, đan xen nhiều lĩnh vực, liên quan trách nhiệm quản lý của các cấp, các ngành, cần thiết phải xây dựng và thực hiện tốt Quy chế phối hợp quản lý giữa Ban Quản lý khu KTCK với Bộ đội biên phòng, Công an, Hải quan cũng như với sở, ban, ngành, ủy ban nhân dân các huyện và thành phố. Tăng cường thực hiện phân công, phân cấp và phối hợp trong quản lý nhà nước đối với các khu kinh tế cửa khẩu. Nâng cao nhận thức của cán bộ quản lý các cấp, các ngành về vị trí, vai trò của biên giới nói chung, biên giới Việt Nam — Trung Quốc nói riêng để từ đó

có sự thống nhất về chủ trương và chính sách đầu tư phát triển các khu KTCK cho đúng mức.

Đồng thời làm tốt hơn công tác phối hợp giữa các Bộ, Ngành liên quan để tạo điều kiện cho các tỉnh chủ động hơn trong việc thực hiện các chính sách mới. Ủy ban nhân dân các tỉnh có khu KTCK cần chủ động xây dựng kế hoạch phát triển khu KTCK, nâng cao nhận thức của cán bộ phụ trách, tổ chức tốt công tác quản lý nhà nước, thực hiện tốt sự điều hoà, phối hợp giữa các cơ quan đối với mọi hoạt động của khu KTCK.

Thứ ba, để phát triển hệ thống sở hạ tầng phục vụ cho hoạt động thương mại biên giới, các địa phương có khu KTCK cần tiếp tục chỉ đạo các cơ quan chuyên môn tăng cường công tác xúc tiến đầu tư, chú trọng chính sách thu hút đầu tư, giảm bớt gánh nặng đầu tư cơ sở hạ tầng từ ngân sách nhà nước, tận dụng nguồn vốn huy động xã hội hóa như kêu gọi hình thức hợp tác công tư, kêu gọi dự án của các nhà đầu tư vào khu kinh tế cửa khẩu,... Cùng với việc đầu tư phát triển hạ tầng thương mại biên giới, cần chú trọng đầu tư cơ sở hạ tầng tạo điều kiện cho công tác quản lý và phối kết hợp của các lực lượng chức năng tại các cửa khẩu, lối mở biên giới như: Trạm kiểm soát liên hợp các cửa khẩu; Hệ thống điện, cấp thoát nước, hệ thống giao thông kết nối các lối mở với trung tâm huyện, xã để tạo thuận lợi thúc đẩy hoạt động thương mại biên giới và nhu cầu trao đổi hàng hóa của cư dân vùng biên giới ngày càng phát triển, ổn định.

Thứ tư, để đẩy mạnh phát triển hạ tầng thương mại biên giới trong thời gian tới, các địa phương có khu KTCK cần xây dựng, hoàn thiện hệ thống hạ tầng tại các cửa khẩu, lối mở biên giới, đặc biệt chú trọng đầu tư hạ tầng cửa khẩu quốc tế; Tiếp tục tuyên truyền quảng bá những lợi thế, các chính sách ưu đãi đầu tư tại Khu kinh tế cửa khẩu, tạo môi trường đầu tư kinh doanh thông thoáng, thuận lợi cho các nhà đầu tư đến tìm hiểu, tham gia đầu tư, kinh doanh thương mại dịch vụ, xuất nhập khẩu. Cụ thể:

- Có cơ chế phù hợp khuyến khích doanh nghiệp tham gia XNK qua địa bàn; xây dựng, điều chỉnh quy hoạch xây dựng bến bãi; khắc phục tình trạng quy mô hàng hóa của doanh nghiệp nhỏ lẻ.

- Kiểm tra, đôn đốc các nhà đầu tư đẩy nhanh tiến độ triển khai thực hiện các dự án đầu tư đã được cấp phép góp phần phục vụ hoạt động xuất nhập khẩu, thúc đẩy hoạt động thương mại biên giới phát triển.

- Ưu tiên nguồn vốn đầu tư cơ sở hạ tầng Khu kinh tế cửa khẩu, đặc biệt sớm triển khai Dự án Khu trung chuyển hàng hóa nông, lâm, thủy, hải sản tại các cửa khẩu quốc tế để đáp ứng nhu cầu xuất nhập khẩu hàng hóa qua địa bàn tỉnh.

- Xây dựng những chính sách đặc thù ưu tiên, thu hút các thương nhân trong và ngoài nước đến đầu tư,

kinh doanh tại Khu kinh tế cửa khẩu của tỉnh; Phát triển và khai thác hiệu quả hệ thống chợ biên giới, chợ cửa khẩu, chợ trong Khu kinh tế cửa khẩu.

- Phát triển các loại hình chợ (chợ dân sinh ở khu vực nông thôn, vùng sâu, vùng xa, vùng biên giới, chợ trung tâm, chợ chuyên doanh). Chú trọng xây dựng và phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng thương mại hiện đại, hệ thống giao thông thông suốt. Nghiên cứu, xây dựng triển khai chính sách ưu đãi, thu hút nguồn lực đến đầu tư, kinh doanh tại các chợ biên giới.

Thứ năm, đẩy mạnh công tác bảo vệ môi trường tại các khu KTCK. Khi tiến hành đầu tư xây dựng khu KTCK cần phải kết hợp đồng thời với công tác bảo vệ môi trường trong và ngoài khu KTCK. Các hướng chính sách bảo vệ môi trường của khu KTCK là: bảo vệ chất lượng nước, không khí, đất; Bảo vệ đa dạng sinh học; bảo vệ môi trường đô thị. Lựa chọn công nghệ sạch, cụ thể hoá các quy định về nhập khẩu công nghệ, thiết bị theo các tiêu chuẩn về hệ số tiêu hao năng lượng, hệ số thải; ban hành các tiêu chuẩn chất thải cho khu KTCK theo các ngành và lĩnh vực./.

Tài liệu tham khảo

Chen X. (2019), Change and continuity in special economic zones: a reassessment and lessons from China, TRANSNATIONAL CORPORATIONS Volume 26, 2019, Number 2.

Chen X. (2018), "Globalization Redux: Can China's Inside-Out Strategy Catalyze Economic Development Across Its Asian Borderlands and Beyond", Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 11(1).

Chính phủ, Quyết định số 52/2008/QĐ-TTg ngày 25 tháng 4 năm 2008 của Thủ tướng Chính phủ về "phê duyệt đề án Quy hoạch phát triển các khu KTCK của Việt Nam đến năm 2020", 2008.

Hà Văn Hội (2018), "Phát triển các khu KTCK phía Bắc", Tạp chí Nghiên cứu Châu Phi và Trung Đông, số 2/2018.

Lê Tuấn Hùng (2019), Phát triển các khu kinh tế cửa khẩu của Việt Nam, Chuyên san KT&KD, Tạp chí Khoa học ĐHQGHN, số 3/2019

Doãn Công Khánh, "Khu hợp tác kinh tế qua biên giới Việt Nam - Trung Quốc: Thực trạng và triển vọng", Tạp chí Cộng sản, Số 1/2017.

Đặng Xuân Phong (2014), "Phát triển các khu KTCK trong bối cảnh Việt Nam hội nhập kinh tế quốc tế", Luận án Tiến sĩ Kinh tế, Trường đại học Kinh tế Quốc dân.